

UDK 343.123

343.132

343.14

343.156

Primljeno 28. rujna 2015.

Prethodno priopćenje

Dr. sc. Ante Novokmet \*

Miroslav Jukić, dipl. iur. \*\*

## SUDSKA KONTROLA PRETHODNOG POSTUPKA – ISTRAŽIVANJE PRAKSE ŽUPANIJSKIH SUDOVA U OSIJEKU, SPLITU, RIJECI, VARAŽDINU I ZAGREBU

*Predmet je rada ocjena uspješnosti realizacije sudske kontrole kaznenog progona u praksi županijskih sudova u Osijeku, Rijeci, Splitu, Varaždinu i Zagrebu od stupanja na snagu V. novele ZKP-a do lipnja 2015. godine. Istraživanje i analiza sudske kontrole kaznenog progona razmatra se s obzirom na žalbu protiv rješenja o provođenju istrage i prigovor zbog povrede postupovnih prava obrane. Posebna pozornost posvećena je pojmu i značenju načela sudske kontrole te teorijskom opravdanju nužnosti postojanja sudske kontrole kaznenog progona tijekom prethodnog kaznenog postupka kroz razmatranje načela legaliteta kaznenog progona, akuzatornog načela i ustavnog prava građana na sudsku kontrolu pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti. Potom se upozorava na bitne razlike u provođenju istrage prije V. novele i nakon nje te se prikazuje i analizira broj žalba protiv rješenja o provođenju istrage i odluke po žalbi u promatranom razdoblju. Središnji dio rada predstavlja komentar prakse postupanja sudova po izjavljenoj žalbi protiv rješenja o provođenju istrage i prigovoru zbog povrede postupovnih prava obrane. Upozorava se na moguće prijemne i nejasnoće, razmatraju se različita stajališta sudova o pojedinim aspektima sudske kontrole kaznenog progona te se predlažu neka rješenja uočenih problema.*

### 1. UVOD

Hrvatski je kazneni postupak u posljednjih sedam godina najprije pretrpio korjenitu promjenu modela prethodnog postupka, a onda i mnogobrojne izmjene

---

\* Dr. sc. Ante Novokmet, viši asistent poslijedoktorand na Katedri kaznenopravnih znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku

\*\* Miroslav Jukić, sudac, predsjednik kaznenog odjela Županijskog suda u Osijeku

i dopune, koje su okončane stupanjem na snagu najvažnije među njima – V. novele ZKP-a iz studenog 2013.<sup>1</sup> Tom posljednjom izmjenom Zakona o kaznenom postupku iz 2008.<sup>2</sup> (dalje: ZKP) zakonodavac je ponajprije nastojao udovoljiti pozitivnim obvezama nametnutima povijesnom odlukom Ustavnog suda od 19. srpnja 2012.<sup>3</sup> (dalje: Odluka USRH), kojom je taj sud na dugi rok konstitucionalizirao hrvatsko kazneno procesno pravo. Jedno od osobito spornih pitanja na koje je upozorio Ustavni sud bila je problematika izostanka, odnosno ograničenja vela sudske zaštite protiv nezakonitog kaznenog progona.<sup>4</sup> Na ovom mjestu valja istaknuti da je u teoriji, još i prije Odluke USRH, upozoreno na tri temeljna ograničenja sudske kontrole nad primjenom načela legaliteta kaznenog progona kroz personalni, supstantivni i procesni aspekt.<sup>5</sup> Slijedom toga Ustavni je sud istaknuo ustavnu obvezu zakonodavca da u normativnu strukturu prethodnog postupka ugradi sudski mehanizam zaštite protiv nezakonitog (arbitrarnog) kaznenog progona naglasivši da sudovi moraju provoditi i kontrolu postojanja pretpostavaka za kazneni progon i kontrolu zapreka za kazneni progon.<sup>6</sup>

Spomenuta teorijska kritika, a poslije i Odluka USRH, stvorile su polazišnu osnovu za važnu rekonstrukciju prethodnog postupka u Noveli iz 2013. jasnim razlikovanjem preliminarne istraživanja od formalnog pokretanja kaznenog postupka u istraživanju i istrazi striktnim vezanjem tih faza prethodnog postupka uz načelo legaliteta kaznenog progona te propisivanjem sudske kontrole kaznenog progona kroz žalbu protiv rješenja o provođenju istrage, odnosno prigovor zbog povrede postupovnih prava obrane u fazi istraživanja.<sup>7</sup> Iako su spomenuta rješenja ponudila modalitet zaštite građana od nezakonitih kaznenih progona, ipak su preostali određeni nedostaci u dosljednom ostvarenju sudske kontrole kaznenog progona. To se ponajprije odnosi na i dalje prisutno personalno ograničenje u istrazi te propisivanje nejasnih i nepreciznih odredaba o postupku sudske zaštite za kaznena djela za koja je propisana kazna zatvora do pet godina.<sup>8</sup>

---

<sup>1</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o kaznenom postupku od 29. studenog 2013., *Narodne novine* 145/13.

<sup>2</sup> Zakon o kaznenom postupku od 18. prosinca 2008., *Narodne novine* 152/08, 76/09, 80/11, 121/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13, 152/14.

<sup>3</sup> Ustavni sud Republike Hrvatske, Odluka i rješenje br. U-I-448/2009, U-I-602/2009, U-I-1710/2009, U-I-18153/2009, U-I-5813/2010, U-I-2871/2011.

<sup>4</sup> *Ibid.*, str. 24-28.

<sup>5</sup> Đurđević, Z., Sudska kontrola državnoodvjetničkog kaznenog progona i istrage: poredbenopravni i ustavni aspekt, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 17, br. 1, 2010, str. 16-18.

<sup>6</sup> Odluka USRH, *op. cit.* u bilj. 3, str. 24-25.

<sup>7</sup> Novokmet, A., Sudska kontrola kaznenog progona prema Noveli Zakona o kaznenom postupku, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 20, br. 2, 2013, str. 591-603.

<sup>8</sup> Đurđević, Z., Rekonstrukcija, judicijalizacija, konstitucionalizacija, europeizacija hrvatskog kaznenog postupka V. novelom ZKP/08 prvi dio?, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 20, br. 2, 2013, str. 329-331.

Bez obzira na to što se novom rješenju mogu uputiti opravdani prigovori, nema sumnje da je učinjen bitan pomak u ostvarenju djelotvorne sudske zaštite od nezakonitog kaznenog progona. Za razliku od prijašnjeg rješenja, u kojem takve zaštite nije bilo, sada je praktično osigurana sudska kontrola nad primjenom načela legaliteta kaznenog progona. Pravo na sudska zaštitu okrivljenik i u istrazi i u istraživanju stječe u istom trenutku - dostavom akta (rješenje o provođenju istrage ili obavijest o provedenoj prvoj dokaznoj radnji) kojim državni odvjetnik ocjenjuje da u odnosu na konkretnog okrivljenika postoji osnovana sumnja da je počinio kazneno djelo koje mu se stavlja na teret te da ne postoje zapreke za kazneni progon te osobe. Time je osigurana sudska kontrola kaznenog progona već na samom početku istražnog postupka, što predstavlja napredak u odnosu na prijašnje rješenje, koje je tu kontrolu osiguravalo tek u stadiju optuživanja i kontrole optužnice. Ipak, sudska je kontrola samo eventualna jer ovisi isključivo o dispoziciji okrivljenika da podnošenjem odgovarajućeg pravnog sredstva inicira angažman suda.

U radu se propituje djelotvornost sudske kontrole kaznenog progona od stupanja na snagu Novele iz 2013. do lipnja 2015. godine analizom prakse županijskih sudova u Osijeku, Rijeci, Splitu, Varaždinu i Zagrebu u odnosu na dva instituta, od kojih svaki za sebe ima važnost u sprječavanju arbitrarnih (nezakonitih) odluka državnog odvjetnika u istrazi i istraživanju. Posrijedi su žalba protiv rješenja o provođenju istrage i prigovor zbog povrede postupovnih prava obrane. U radu se polazi od hipoteze da postojeće rješenje sudske kontrole kaznenog progona u načelu građanima pruža djelotvornu zaštitu od nezakonitog kaznenog progona. Ipak, pojedine odredbe ZKP-a koje usko uređuju tu materiju u nekim se segmentima pokazuju kao nedorečene, neprecizne i nejasne, uslijed čega se otvara pitanje određenosti zakona i poštivanja pravne sigurnosti. Stoga je cilj ovog rada provjeriti početnu hipotezu o stvarnoj djelotvornosti sudske kontrole kaznenog progona analizom sudske prakse i problematiziranjem uočenih proturječnosti i nejasnoća. U tom se smislu kao polazna osnova najprije razmatra načelo sudske kontrole kaznenog progona kao neupitni standard zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda te teorijski opravdava nužnost njezina postojanja tijekom cijelog prethodnog postupka, a ne samo i tek u stadiju optuživanja i kontrole optužnice. U nastavku se uspoređuju podaci iz izvješća državnog odvjetništva o istragama provedenima prije stupanja na snagu Novele iz 2013. i nakon nje te novo uređenje istrage kao faze prethodnog postupka, koja se sada provodi za širi krug kaznenih djela. Potom se tablično prikazuju i analiziraju žalbe protiv rješenja o provođenju istrage te se razmatra broj odbačenih, odbijenih i prihvaćenih žalba i broj odluka u kojima je sudac istrage naložio državnom odvjetniku poduzimanje dokazne radnje kako bi mogao odlučiti o žalbi protiv rješenja o provođenju istrage. Središnji dio rada predstavlja komentar prakse postupanja sudova po izjavljenoj

žalbi protiv rješenja o provođenju istrage. Upozorava se na moguće prijepore i nejasnoće do kojih dolazi u praksi te se razmatraju različita stajališta sudova o pojedinim aspektima sudske kontrole kaznenog progona, kao što je stupanj osnovane sumnje potreban za pokretanje istrage, obrazloženje rješenja o provođenju istrage, a posebno se razmatra dosljednost primjene čl. 9. st. 4. ZKP-a, koji propisuje da su sud i druga državna tijela dužni jasno izložiti razloge za odluke koje donose.

## **2. NAČELO SUDSKE KONTROLE KAO STANDARD ZAŠTITE LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA**

Iako se već uobičajeno ističe da je svojom odlukom iz 2012. konstitucionalizirao hrvatsko kazneno procesno pravo, Ustavni je sud učinio još jednu ključnu stvar za hrvatski kazneni postupak, koju u svjetlu konstitucionalizacije vrijedi posebno istaknuti. Naime svojom je odlukom na jasan i nedvosmislen način potvrdio – dugo godina neupitno, a u ZKP-u iz 2008. iznenada marginalizirano – ustavno jamstvo i pravo građana na sudsku zaštitu od nezakonitog kaznenog progona.<sup>9</sup> Argumentirajući svoju odluku, Ustavni je sud istaknuo da cjelokupni tekst Ustava zrači jamstvima sudske zaštite, da je cjelokupni katalog ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenih Ustavom usmjeren prema sudskoj zaštiti te da je cjelokupni ustavni poredak utemeljen na vladavini prava i načelu zakonitosti, kojih je središnji zaštitnik sud.<sup>10</sup>

Ta intervencija Ustavnog suda potvrdila je važnost sudske zaštite kao fundamentalne ustavne vrijednosti hrvatskog kaznenog procesnog poretka. Slijedom navedenoga, danas se u hrvatskoj teoriji govori o načelu sudske kontrole kao jednom od najvažnijih standarda zaštite ljudskih prava te konstitutivnom dijelu demokratskog političkog sustava i vladavine prava.<sup>11</sup> Ono zahtijeva da svako ograničenje temeljnog prava pojedinca od strane državne vlasti bude podložno sudskoj kontroli.<sup>12</sup>

Razlog za takvu intervenciju Ustavnog suda bila je spoznaja da je nekadašnja snažna kontrola tužiteljske funkcije, tj. zakonitosti započinjanja i vođenja istražnog postupka prema nekoj osobi, prihvaćanjem modela državnoodvjet-

---

<sup>9</sup> Stoga je krucijalno pitanje koncepcije prethodnog kaznenog postupka u ZKP-u bilo odrediti granicu gdje završavaju državnoodvjetničke ovlasti, a počinju sudske te u kojoj mjeri sud ima ovlasti kontrolirati radnje i akte državnog odvjetnika, odnosno kada pojedinci imaju pravo zatražiti sudsku kontrolu zakonitosti odluka državnog odvjetnika. Đurđević, Z., *op. cit.* u bilj. 5, str. 8.

<sup>10</sup> Odluka USRH, *op. cit.* u bilj. 3, str. 24.

<sup>11</sup> Krapac, D., *Kazneno procesno pravo, Prva knjiga: Institucije*, Narodne novine, Zagreb, 2014, str. 109.

<sup>12</sup> *Ibid.*

ničke istrage bila u znatnoj mjeri ograničena, a u punom smislu riječi osigurana tek u etapi optuživanja i sudske kontrole optužnice.<sup>13</sup> Stoga je Ustavni sud istaknuo dužnost zakonodavca da osigura sudsku zaštitu građanima od nezakonitog progona napominjući da doseg zahtijevane sudske zaštite mora obuhvatiti temeljna pitanja zakonitosti prethodnog postupka i obrazlažući pritom da sudovi moraju provoditi i kontrolu postojanja pretpostavaka za kazneni progon i kontrolu zapreka za kazneni progon.<sup>14</sup>

Kada je riječ o protezanju sudske kontrole na postupanje tijela kaznenog progona tijekom cijelog prethodnog postupka, potrebno je istaknuti da postoje najmanje tri razloga koji opravdavaju takvo shvaćanje. Posrijedi su: načelo legaliteta kaznenog progona, akuzatorno (optužno) načelo te čl. 19. st. 2. Ustava Republike Hrvatske<sup>15</sup> (dalje: Ustav RH), koji jamči sudsku kontrolu zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti.

## 2.1. Načelo legaliteta kaznenog progona

Temeljna je funkcija državnog odvjetništva u kaznenom postupku progon počinitelja kaznenih djela za koja se progoni po službenoj dužnosti (čl. 2. st. 2. ZKP-a). Pri tome državno odvjetništvo mora isključivo prema kriterijima struke, a ne prema dnevopolitičkim potrebama, prosuđivati o postojanju zakonskih uvjeta za pokretanje i daljnje podržavanje kaznenog progona.<sup>16</sup> Ti uvjeti, odnosno pretpostavke za pokretanje kaznenog postupka, precizno su definirani načelom legaliteta kaznenog progona.<sup>17</sup> Početno preduvjerjenje državnog odvjetnika u okrivljenikovu krivnju, tj. postojanje osnovane sumnje da je okrivljenik počinio kazneno djelo, uz istodobno nepostojane procesnih smetnja, temeljne su pretpostavke za pokretanje kaznenog postupka (čl. 2. st. 3. ZKP-a). No spomenuti stupanj vjerojatnosti sumnje nije samo nit vodilja državnom odvjetniku za određivanje trenutka u kojem mora pokrenuti kazneni postupak nego je i standard koji građanima jamči da će psihološka ocjena kojom se do te spoznaje dolazi biti utemeljena na objektivnim i provjerljivim kriterijima.<sup>18</sup>

---

<sup>13</sup> Detaljnije o postupku optuživanja i sudskoj kontroli optužnice: Ivičević Karas, E.; Kos, D., *Sudska kontrola optužnice*, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 18, br. 2, 2011, str. 449-470.

<sup>14</sup> Odluka USRH, *op. cit.* u bilj. 3, str. 25.

<sup>15</sup> Ustav Republike Hrvatske od 22. prosinca 1990., NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 5/14.

<sup>16</sup> Ljubanović, V., *Kazneno procesno pravo – izabrana poglavlja*, Grafika, Osijek, 2002, str. 44.

<sup>17</sup> Detaljnije: Tomašević, G., *Kazneno procesno pravo, OPĆI DIO: Temeljni pojmovi*, Pravni fakultet, Split, 2011, str. 198-201.

<sup>18</sup> Krapac, D., *op. cit.* u bilj. 11, str. 102.

Jednom započet kazneni postupak ima i niz negativnih posljedica za privatni i obiteljski život okrivljenika te njegove poslovne odnose. Osim toga, negativni učinci započinjanja i vođenja kaznenog postupka ne postoje samo tijekom njegova trajanja nego i nakon što je obustavljen, pa čak i kada je do obustave postupka došlo u nekoj ranijoj fazi postupanja. Tako i u slučaju kada je istraga obustavljena očito nedužni građanin dalje mora nastaviti živjeti sa svim posljedicama koje mu je donijelo pokretanje kaznenog postupka, kao što je narušeni ugled u društvu, gubitak posla, financijski gubici i sl.<sup>19</sup> Zbog toga građani imaju pravo znati pod kojim su uvjetima državna represivna tijela ovlaštena ograničiti njihova temeljna prava i slobode, a nema sumnje da do takva ograničenja dolazi pokretanjem kaznenog postupka. Kada to pravo ne bi imali, tada bi tijela kaznenog progona imala preširoke ovlasti procjenjivati prema dnevno-političkim potrebama hoće li i kada će pokretati kazneni postupak,<sup>20</sup> što znači da bi imala ovlaštenje arbitrarno poduzimati kazneni progon bez ikakvih institucionalnih jamstava da će tako postupati samo onda kada su ispunjeni zakonski uvjeti.<sup>21</sup>

Ustavna načela o jednakosti svih pred zakonom (čl. 26. Ustava RH) i utemeljenosti svih pojedinačnih akata državne uprave na zakonu (čl. 19. st. 1. Ustava RH) postavljaju zahtjev da se unaprijed predvide pretpostavke za pokretanje i vođenje kaznenog progona i postupka kako bi svaki građanin znao pod kojim su uvjetima državna represivna tijela ovlaštena protiv njega pokrenuti kazneni postupak.<sup>22</sup> Taj zahtjev još više dolazi do izražaja ako se uzme u obzir monokratsko ustrojstvo i strogi hijerarhijski odnosi u državnom odvjetništvu.<sup>23</sup>

---

<sup>19</sup> Kölbel, R., (Vorbeugender) Rechtsschutz gegen Ermittlungsverfahren?, *Juristische Rundschau*, vol. 2006, br. 8, 2006, str. 324.

<sup>20</sup> Tako i Pavlović ističe da osnovana sumnja kao preduvjet za pokretanje kaznenog postupka ne smije izbjeći objektivnu kontradiktornu provjeru, jer bi u protivnom kazneni postupak bilo moguće pokrenuti temeljem arbitrarne i ničim potkrijepljene odluke državnog odvjetnika. Pavlović, Š., *Zakon o kaznenom postupku*, Libertin naklada, Rijeka, 2014, str. 5.

<sup>21</sup> Takvo stajalište zastupa i Ustavni sud te ističe da zahtjevi zakonitosti i zabrane arbitrarности u postupanju državnih tijela u kaznenim stvarima proizlaze iz vladavine prava, koja je najviša vrednota ustavnog poretka i temelj za tumačenje Ustava (čl. 3. Ustava), te iz načela ustavnosti i zakonitosti (čl. 5. Ustava). Proizlaze i iz općih jamstava sadržanih u kaznenim dijelovima čl. 29. Ustava i čl. 6. Konvencije (zajedno s ustavnim i konvencijskim odredbama koje štite osobu od arbitarnog lišenja slobode) u dijelu u kojem se ta jamstva protežu i na prethodni postupak. U njihovu je središtu sud. Taj se „duh Ustava” mora poštovati. Odluka USRH, *op. cit.* u bilj. 3, str. 24.

<sup>22</sup> Time se, napominje Krapac, smanjuje opasnost samovolje državnih vlasti. Ona bi postojala ako bi te vlasti, u poziciji monopola na kazneni progon što ga ima državni odvjetnik, imale preširoke ovlasti ocjenjivati je li svrhovito u konkretnom slučaju poduzeti kazneni progon. Usp. Krapac, D., *op. cit.* u bilj. 11, str. 100.

<sup>23</sup> Detaljnije: Ljubanović, V., Novo hrvatsko pravo državnog odvjetništva, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 8, br. 2, 2001, str. 10-11.

Zbog toga Ustavom proklamirana samostalnost i neovisnost državnog odvjetništva ima prije svega vrijednost prema vani,<sup>24</sup> no unutar samog državnog odvjetništva postoje odnosi podređenosti nižih državnih odvjetnika višima, uslijed čega niži državni odvjetnik često nije potpuno slobodan u svojem radu.<sup>25</sup> Te okolnosti katkada mogu dovesti do arbitrarnog postupanja, pa je slijedom toga nužno osigurati građanima pravo pristupa nekom trećem subjektu, nezainteresiranom za ishod stranačkog spora, kao objektivnom i nepristranom tijelu s prerogativima samostalne i neovisne vlasti. Kako te zahtjeve ispunjava jedino sud, tada je logično da kontrola bude povjerena sudu. Pretpostavke predviđene načelom legaliteta provjerljive su i sudovi kontroliraju njihovo postojanje i u drugim slučajevima (npr. istražni zatvor) pa nema nikakva smisla da se to pravo suda ograničava kada su u pitanju pretpostavke za pokretanje kaznenog postupka. Upravo se iz navedenih razloga pokazuje potrebnim osigurati učinkovit nadzor nad primjenom načela legaliteta kaznenog progona i osigurati sudu adekvatnu mjeru kontrole nad radom državnog odvjetnika u prethodnom postupku.

## 2.2. Akuzatorno (optužno) načelo

Prema čl. 29. st. 5. Ustava RH, kazneni se postupak može voditi samo pred sudom na zahtjev ovlaštenog tužitelja. Navedena odredba predstavlja akuzatorno načelo kao fundamentalnu osnovu na temelju koje su nastali i danas postoje svi suvremeni kazneni postupci. Ono je bilo povod i temelj za jasno razgraničenje pojedinih procesnih funkcija i vezanje tih funkcija uz različite procesne subjekte.<sup>26</sup> Sukladno tome hrvatski je prethodni kazneni postupak više od stotinu godina bio obilježen klasičnom tripartitnom podjelom procesnih funkcija, gdje je državno odvjetništvo obavljalo funkciju kaznenog progo-

---

<sup>24</sup> S druge strane glavnog državnog odvjetnika imenuje na vrijeme od četiri godine Hrvatski sabor na prijedlog Vlade Republike Hrvatske, uz prethodno mišljenje nadležnog odbora hrvatskog Sabora (čl. 125. st. 2. Ustava). *Ljubanović* upozorava da spomenuti način izbora glavnog državnog odvjetnika, uz istovremeno ustavno jamstvo položaja državnog odvjetnika kao samostalnog i neovisnog pravosudnog tijela, stvara neprikladnu situaciju da zapravo nitko nije odgovoran za loš rad državnog odvjetništva. Glavni državni odvjetnik to nije jer ga aktualna politička vlast koja ga je i imenovala „štiti“ kao svoga čovjeka, a nije to ni sama ta vlast jer se poziva na pravni položaj državnog odvjetništva kao samostalnog i neovisnog pravosudnog tijela. Vidi: *Ljubanović, V., op. cit. u bilj. 16, str. 45.*

<sup>25</sup> Tako i *Đurđević, Z., op. cit. u bilj. 5, str. 20.*

<sup>26</sup> Tako se osigurava nužna objektivnost suda pri utvrđivanju činjenica i odlučivanju, okrivljeniku i njegovoj obrani omogućuje se nesmetano kritiziranje procesnih teza tužitelja, a pri donošenju osuđujuće presude osigurava se suglasnost dvaju tijela državne vlasti oko pitanja krivnje počinitelja kaznenog djela. Vidi: *Krapac, D., op. cit. u bilj. 11, str. 89.*



na, sud istraživao, a okrivljenik prisustvovao i sudjelovao u istrazi kao stranka u kaznenom postupku.<sup>27</sup>

Prihvaćanjem modela tužiteljske (državnoodvjetničke) istrage 2008. godine Hrvatska se znatno udaljila od te idealne razdiobe procesnih funkcija u kaznenom postupku, budući da sud više ne istražuje, nego odlučuje i predstavlja jamca zaštite ljudskih prava i sloboda.<sup>28</sup> S druge strane državni odvjetnik kumulira u svojoj osobi funkcije kaznenog progona i istraživanja, uslijed čega preuzima na sebe procjenu ispunjenja zakonskih pretpostavaka za pokretanje kaznenog postupka te pokreće i vodi istragu i istraživanje, prikuplja dokaznu građu tijekom prethodnog postupka i naposljetku odlučuje o podizanju optužnice.<sup>29</sup>

Iako sud više ne donosi početnu odluku o započinjanju kaznenog postupka niti pak istražuje, drugim riječima, formalno ne vodi istražni postupak, to ipak ne znači da ne može imati učinkovitu kontrolu nad cijelim tijekom prethodnog postupka. To je uostalom i temeljna zadaća suca u modelu državnoodvjetničke istrage – da bude jamac zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda, a kako ta prava svakog građanina mogu biti ozbiljno narušena pogrešnom procjenom državnog odvjetnika o postojanju zakonskih pretpostavaka za kazneni progon, tada se djelatnost suda mora proširiti i na kontrolu započinjanja i vođenja postupka koji vodi državni odvjetnik. Uporište za navedeni zaključak jest čl. 29. st. 5. Ustava RH, koji propisuje da se kazneni postupak provodi *pred* sudom. Iz navedenog proizlazi da ne mora sud biti taj koji vodi cijeli kazneni postupak, ali on mora imati kontrolu nad svim dijelovima postupka, uključujući one koje vodi državni odvjetnik ili druga tijela.<sup>30</sup> Ako se pođe od pretpostavke da sud mora kontrolirati pravilnu primjenu načela legaliteta kaznenog progona, tada zakonodavac mora ovlastiti sud da propituje postojanje određenog stupnja sumnje da je određena osoba počinila kazneno djelo, što će moći učiniti samo tako ako dođe u priliku procijeniti dokaze na temelju kojih se može zaključiti da za određenu osobu postoji sumnja kako je počinila kazneno djelo. Budući da

---

<sup>27</sup> Ipak, ni taj model postupka nije bio bez mana. Istražnom se sucu prigovaralo da je „sudac tužitelj“ i sudac „protivnik okrivljenika“ jer je prikupljao dokaze koji su teretili okrivljenika i na kojima se temeljila optužnica, pa je time preuzeo segment funkcije kaznenog progona. No Đurđević napominje da su različite procesne funkcije istražnog suca bile „odtrečene“ sudjelovanjem u predistražnom i istražnom postupku drugih subjekata – državnog odvjetnika i okrivljenika/branitelja, koji su bili nositelji funkcija kaznenog progona, odnosno obrane. Đurđević, Z., Suvremeni razvoj hrvatskoga kaznenog procesnog prava, s posebnim osvrtom na Novelu ZKP-a iz 2011., *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 18, br. 2, 2011, str. 317-318.

<sup>28</sup> Pavišić, B., Novi hrvatski Zakon o kaznenom postupku, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 15, br. 2, 2008, str. 515.

<sup>29</sup> *Ibid.*, str. 516.

<sup>30</sup> Đurđević, Z., *op. cit.* u bilj. 5, str. 22.



sud u državnoodvjetničkoj istrazi, po naravi stvari, ne provodi *ex officio* prethodnu kontrolu pretpostavaka za započinjanje i vođenje istražnog postupka, tada mu se mora omogućiti da to čini naknadno na inicijativu okrivljenika.<sup>31</sup> Naime svrha propisivanja načela legaliteta kaznenog progona jest jamstvo da će državni odvjetnik u pokretanju kaznenog postupka sa svakim počiniteljem postupati jednako, bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi.<sup>32</sup> Stoga ne bi imalo nikakva smisla tako važnu funkciju apsolutno prepustiti državnom odvjetniku i izostaviti objektivni i nepristrani kontrolni mehanizam te djelatnosti samo zato što se promijenilo tijelo koje formalno rukovodi prethodnim postupkom.

### **2.3. Ustavno pravo na sudsku kontrolu pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti**

Treći element iz kojeg proizlazi pravo građana na sudsku zaštitu od nezakonitog kaznenog progona jest čl. 19. st. 2. Ustava, koji jamči sudsku kontrolu zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti. Državno odvjetništvo jest tijelo javne vlasti, a formalna odluka o započinjanju istražnog postupka jest pojedinačni akt tijela javne vlasti protiv kojega okrivljenik mora imati priliku i mogućnost zatražiti sudsku kontrolu u slučaju kada smatra da je kazneni progon nezakonit i neosnovan.<sup>33</sup>

Državno je odvjetništvo po definiciji samostalno i neovisno pravosudno tijelo. Ta temeljna jamstva usmjerena su na osiguranje uvjeta državnom odvjetniku da objektivno i nepristrano procjenjuje pretpostavke za poduzimanje kaznenog progona,<sup>34</sup> a ZKP izrijekom propisuje da državno odvjetništvo neovisno i nepristrano razjašnjava sumnju o kaznenom djelu za koje se kazneni postupak pokreće po službenoj dužnosti (čl. 9. st. 2. ZKP-a). Ipak, ta jamstva nisu dovoljna sigurnost građanima da će državno odvjetništvo doista tako uvijek postupati. Slijedom toga, pokazuje se nužnim u trenutku kada državno

---

<sup>31</sup> Kempf drži da okrivljenik mora imati na raspolaganju mogućnost utjecaja na odluku tužitelja da obustavi kazneni postupak kada su takve pretpostavke ispunjene, no istovremeno ističe da je za to potrebno da bude pravodobno upoznat s optužbom protiv sebe kako bi se mogao valjano koristiti svojim procesnim pravima. Usp. Kempf, E., *Rechtliches Gehör im Ermittlungsverfahren, Strafverteidigung im Rechtsstaat: 25 Jahre Arbeitsgemeinschaft Strafrecht des Deutschen Anwaltvereins*, Nomos, 2009, str. 592-593.

<sup>32</sup> Pravni status okrivljenika, dakle njegova zakonom utvrđena prava i obveze, najbolji su pokazatelj demokratičnosti nekog političkog sustava budući da njegov pravni položaj najbolje ocrtava odnos države prema pravima građana. Tomašević, G., *op. cit.* u bilj. 17, str. 134.

<sup>33</sup> Đurđević, Z., *loc. cit.*

<sup>34</sup> U njemačkoj se literaturi često ističe da je državno odvjetništvo najobjektivnije tijelo vlasti na svijetu. Vidi: Boyne, S. M., *The German Prosecution Service: Guardians of the Law?*, Springer Science & Business Media, 2013, str. 6.

odvjetništvo izađe iz domene državnog tijela koje objektivno procjenjuje pretpostavke za pokretanje kaznenog postupka omogućiti sudu intervenciju kako bi se spriječilo nezakonito i neosnovano pokretanje i vođenje kaznenog postupka.<sup>35</sup> Budući da su Zakonom rješenje o provođenju istrage, odnosno u etapi istraživanja obavijest o poduzetoj prvoj dokaznoj radnji, prvi akti kojima se neka osoba stavlja pod kazneni postupak koji u biti predstavljaju ograničenje temeljnih prava i sloboda, nužno je osigurati okrivljeniku učinkovito pravno sredstvo protiv nezakonitog kaznenog progona. To pravno sredstvo jest žalba protiv rješenja o provođenju istrage, odnosno u etapi istraživanja prigovor zbog povrede postupovnih prava obrane, i ono stoji na raspolaganju okrivljeniku već od trenutka kada mu je dostavljeno rješenje o provođenju istrage, odnosno obavijest o poduzetoj prvoj dokaznoj radnji.<sup>36</sup> Na taj način zakonodavac nastoji ostvariti ustavni zahtjev da se u normativnu strukturu prethodnog postupka ugradi mehanizam djelotvorne sudske zaštite protiv nezakonitog kaznenog progona od trenutka kad je osoba obaviještena da je u statusu okrivljenika.

### **3. ISTRAGA PRIJE STUPANJA NA SNAGU V. NOVELE ZKP-A I NAKON NJE**

Nakon odluke Ustavnog suda RH zakonodavac je V. novelom ZKP-a drugačije uredio postupovnu fazu istrage, a za kaznena djela s propisanom novčanom kaznom ili kaznom do pet godina zatvora uveo novi institut „istraživanje“ (čl. 213. st. 1. ZKP-a). Pri tome je u obje postupovne etape osigurao sudsku kontrolu nad primjenom načela legaliteta kaznenog progona.

Radi sagledavanja iskustava prakse u sudskoj kontroli kaznenog progona korisno je prvo podsjetiti na to da je nakon donošenja ZKP-a u prosincu 2008. godine bilo propisano da je istraga obvezna samo za kaznena djela s propisanom kaznom dugotrajnog zatvora, a da se mogla provoditi i za ostala kaznena djela za koja se provodi redoviti postupak, dakle kaznena djela iz nadležnosti županijskog suda.<sup>37</sup> O pokretanju istrage državni je odvjetnik odlučivao nalogom kada je u svojem postupanju ustanovio postojanje osnova sumnje o

---

<sup>35</sup> Bertel i Venier ističu da kazneni postupak „nije knjiga recepata kojih se državni odvjetnik i policija mogu, ali i ne moraju pridržavati.“ Naprotiv, kazneni postupak ima zadatak stvoriti uzak obvezujući okvir unutar kojeg se državno odvjetništvo i policija moraju kretati, a kako će se u njemu kretati, to već može biti prepušteno njihovu nahođenju. Bertel, C.; Venier, A., *Einführung in die neue Strafprozessordnung*, Springer-Verlag, Wien, 2006, str. 62.

<sup>36</sup> Teorijsko opravdanje za implementaciju tih pravnih sredstava vidi: Novokmet, A., *Sudska kontrola optužbe*, Kaznenopravno-kriminalistička biblioteka „Vladimir Bayer“, Zagreb, 2015, str. 428-431, 434-436.

<sup>37</sup> Novosel, D., Tijek kaznenog postupka - kazneni progon i istraga, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 15, br. 2, 2008, str. 691-727.

počinjenju kaznenog djela, bilo da se radi o poznatom bilo o nepoznatom počinitelju. Nalog je morao sadržavati podatke o osumnjičeniku (ako je poznat), činjenični opis i zakonski naziv kaznenog djela, okolnosti iz kojih proizlaze osnove sumnje te kratko obrazloženje. Protiv naloga o provođenju istrage nije bilo pravnog lijeka. Nalog se poznatom osumnjičeniku dostavljao u roku od osam dana od donošenja naloga. Tako uređena istraga u praksi je predstavljala iznimku jer se u pravilu nije provodila za kaznena djela za koja se mogla provoditi, budući da je i za većinu kaznenih djela iz nadležnosti županijskog suda državni odvjetnik poduzimao dokazne radnje prije početka postupka.<sup>38</sup>

Prema podacima iz izvješća o radu DORH-a za 2013. godinu<sup>39</sup> sva državna odvjetništva u RH zaprimila su kaznene prijave protiv 34.547 fizičkih osoba i 710 pravnih osoba. Odbačene su kaznene prijave protiv 10.279 osoba (35 %). Neposrednim optužnicama optuženo je 17.300 osoba (59 %), a istraga se provodila protiv samo 1715 odraslih osoba (6 %), od tog za kaznena djela iz nadležnosti Ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (dalje: USKOK) protiv 725 osoba, a sva ostala županijska državna odvjetništva zajedno protiv 990 osoba.

Nakon V. novele ZKP-a istraga je i dalje u nadležnosti državnog odvjetnika. Međutim istraga je sada obvezatna za kaznena djela za koja je propisana kazna zatvora teža od 15 godina ili kazna dugotrajnog zatvora te ako je okrivljenik počinio protupravno djelo u stanju neubrojivosti, a može se provoditi za sva kaznena djela s propisanom kaznom zatvora težom od pet godina.<sup>40</sup> Istraga se pokreće rješenjem o provođenju istrage državnog odvjetnika kada postoji osnovana sumnja o počinjenju kaznenog djela. Rješenje, osim uvoda, mora sadržavati podatke o okrivljeniku<sup>41</sup> (može se voditi samo protiv poznate osobe), činjenični opis i zakonski naziv kaznenog djela, kratko obrazloženje okolnosti iz kojih proizlazi osnovana sumnja, navod o hitnim dokaznim radnjama provedenima prije donošenja rješenja, okolnosti koje se namjeravaju istražiti i dokazne radnje koje će biti provedene te pouku okrivljeniku o pravu i roku za žalbu.<sup>42</sup> Protiv rješenja o provođenju istrage okrivljenik ima pravo žalbe sucu istrage u roku od osam dana od dana primitka rješenja, a sudac istrage dužan je odlučiti o okrivljenikovoj žalbi u roku od osam dana od dana primitka žalbe i spisa predmeta.

---

<sup>38</sup> Novosel, D.; Pajčić, M., Državni odvjetnik kao gospodar novog prethodnog kaznenog postupka, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 16, br. 2, 2009, str. 445.

<sup>39</sup> *Izvješće Državnog odvjetništva Republike Hrvatske za 2013. godinu*, str. 15-18, <http://www.dorh.hr/IzvjesceDrzavnogOdvjetnistva> (28. rujna 2015.).

<sup>40</sup> Pajčić, M., Istraga prema Noveli Zakona o kaznenom postupku, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 20, br. 2, 2013, str. 634-635.

<sup>41</sup> Izraz *okrivljenik* koristi se u radu kao opći naziv sukladno čl. 202. st. 4. ZKP-a.

<sup>42</sup> Novosel, D., Kazneni progon prema Noveli Zakona o kaznenom postupku, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 20, br. 2, 2013, str. 509-511.

Radi prosudbe je li i nakon takve zakonske izmjene istraga ostala iznimka ili pak postaje pravilo mogu poslužiti podaci iz izvješća o radu DORH-a za 2014. godinu.<sup>43</sup> Tijekom 2014. sva državna odvjetništva u RH zaprimila su kaznene prijave protiv 32.315 fizičkih i 912 pravnih osoba. Odbačene su kaznene prijave protiv 9350 osoba (34 %). Neposrednim optužnicama optuženo je 13.280 osoba (48 %). Provođenje istraga državni su odvjetnici odredili protiv 4353 odrasle osobe (16 %), od čega za kaznena djela iz nadležnosti USKOK-a protiv 325 osoba.

Navedeni podaci pokazuju da se broj provedenih istraga u 2014. godini, u roku od godinu dana od V. novele ZKP-a, povećao za 10 % u odnosu na prethodnu 2013. godinu. To upućuje na postojanje trenda povećanja istraga, ali ostaje upitno postaje li istraga pravilo ili je i dalje iznimka. Za ocjenu trenda povećanja istraga ne treba zanemariti da se nakon V. novele povećao opseg kaznenih djela za koja je istraga obvezatna, ali i onih za koja se istraga može provesti. Naime sada se istraga može provoditi ne samo za kaznena djela iz nadležnosti županijskih sudova nego i za kaznena djela iz nadležnosti općinskih sudova za koja je propisana kazna zatvora teža od pet godina.

Takvo zakonsko uređenje istrage, uvedeno V. novelom ZKP-a, predstavlja pozitivan pomak u odnosu na zakonsko uređenje istrage kako je bila propisana prilikom donošenja ZKP-a. Razlozi su za to višestruki: istraga se sada može provoditi kada postoji osnovana sumnja, a ne samo osnova sumnje, kao prije, dakle veći je stupanj vjerojatnosti da je neka osoba počinila kazneno djelo; o provođenju istrage donosi se odluka protiv koje okrivljena osoba ima pravo žalbe; o žalbi odlučuje sudac istrage, dakle neovisan i nepristran sud, čime bi se trebala osigurati zaštita od arbitrarnih (nezakonitih) odluka državnog odvjetnika.

#### **4. ISTRAŽIVANJE PRAKSE SUDOVA U VEZI SA SUDSKOM KONTROLOM KAZNENOG PROGONA U FAZI ISTRAGE NAKON V. NOVELE ZKP-A**

##### **4.1. Uvodne napomene**

Radi razmatranja mjere u kojoj je nakon V. novele ZKP-a oživotvorena sudska kontrola kaznenog progona u fazi istrage provedeno je istraživanje pribravljenih podataka iz županijskih sudova u Osijeku, Rijeci, Splitu, Varaždinu i Zagrebu koji se odnose na postupanje sudova povodom žalbe okrivljenika protiv rješenja o provođenju istrage, prigovora okrivljenika radi zaštite postu-

---

<sup>43</sup> *Izvješće Državnog odvjetništva Republike Hrvatske za 2014. godinu*, str. 25-30, <http://www.dorh.hr/IzvjescjeDrzavnogOdvjetnistvaRepublike> (29. rujna 2015.).

povnih prava obrane i prijedloga okrivljenika za provođenje dokazne radnje. Od navedenih sudova pribavljeni su podaci i odluke za razdoblje od 1. siječnja 2014. do 1. lipnja 2015. Treba napomenuti da se podaci sudova odnose na broj spisa predmeta, za razliku od prije navedenih podataka državnih odvjetništava, koji se odnose na broj osoba, tako da ih nije bilo moguće u potpunosti usporediti.

#### **4.2. Postupanje sudova povodom žalbe okrivljenika protiv rješenja o provođenju istrage**

Postupanje suda povodom žalbe okrivljenika protiv rješenja o provođenju istrage posebno je regulirano u čl. 218. ZKP-a te općim odredbama o žalbi protiv rješenja u čl. 491. do 496. ZKP-a.

Prema posebnoj odredbi čl. 218. st. 3. ZKP-a sudac istrage može žalbu protiv rješenja o provođenju istrage odbaciti, odbiti ili prihvatiti i ukinuti rješenje o provođenju istrage. Prije donošenja odluke povodom žalbe sudac istrage ovlašten je naložiti državnom odvjetniku provođenje određene dokazne radnje u određenom roku za koju nalazi da mu je važna za donošenje odluke povodom žalbe, odnosno za odlučivanje o osnovanosti rješenja o provođenju istrage.

Županijski sudovi u Osijeku, Rijeci, Splitu, Varaždinu i Zagrebu u razdoblju od 1. siječnja 2014. do 1. lipnja 2015. zaprimili su u rad ukupno 847 spisa predmeta povodom žalba okrivljenika protiv rješenja državnog odvjetnika o provođenju istrage. Nastavno dajemo tablični prikaz broja i vrste odluka po žalbi.

*Tablica 1.*

Žalba protiv rješenja o provođenju istrage i odluke po žalbi u razdoblju od 1. siječnja 2014. do 1. lipnja 2015.

Broj žalba		Odluke po žalbi			
		nalog - dokazna radnja	odbacena	odbijena	prihvaćena
ŽS Osijek	108	0	0	108	0
ŽS Rijeka	147	0	1	142	4
ŽS Split	183	9	1	176	6
ŽS Varaždin	90	0	2	79	9
ŽS Zagreb	319	3	8	298	13
Ukupno	847	12	12	803	32

Izvor: Uvid u spise predmeta županijskih sudova u Osijeku, Rijeci, Splitu, Varaždinu i Zagrebu

Iz podataka je vidljivo da je sudac istrage u 12 spisa naložio državnom odvjetniku da provede određene dokazne radnje za koje je ocijenio da su potrebne kako bi donio odluku povodom žalbe okrivljenika protiv rješenja o provođenju istrage. U pravilu se u svim tim slučajevima radilo o tome da je okrivljenik u biti žalbom osporavao postojanje osnovane sumnje da je počinio kazneno djelo. S obzirom na kratko obrazloženje rješenja o provođenju istrage i podatke u spisu predmeta te okrivljenikovo problematiziranje okolnosti o postojanju, odnosno nepostojanju takva stupnja vjerojatnosti da je počinio kazneno djelo kojim bi se opravdavalo postojanje osnovane sumnje i zbog toga provođenje istrage, sudac istrage s pravom je nalagao da se provede određena dokazna radnja. Tako je sudac istrage Županijskog suda u Zagrebu rješenjem 7 Kir-Ž-11/14<sup>44</sup> naložio državnom odvjetniku provođenje dokazne radnje ponovnog saslušanja svjedoka, a rješenjem 7 Kir-Ž-113/14<sup>45</sup> dokazne radnje ponovnog (dopunskog) prometnog vještačenja, obrazlažući ovu posljednju potrebu i zbog dovođenja takva vještačenja u vezu s drugim provedenim dokaznim radnjama, nalazeći da bez toga ne može ocijeniti pravilnost zaključka, odnosno uvjerenje državnog odvjetnika o postojanju osnovane sumnje. Međutim nakon što je državni odvjetnik u svih 12 navedenih predmeta proveo dokazne radnje koje je naložio sudac istrage te je spis predmeta vratio sucu istrage na odlučivanje povodom žalbe okrivljenika protiv rješenja o provođenju istrage, u svih je tih 12 slučajeva sudac istrage žalbe okrivljenika odbio kao neosnovane.

Sudac istrage u 32 spisa predmeta prihvatio je žalbu okrivljenika i ukinuo rješenje o provođenju istrage. Državni je odvjetnik, koristeći pravo žalbe iz čl. 218. st. 6. ZKP-a protiv rješenja suca istrage o ukidanju rješenja o provođenju istrage, podnosio žalbu u 30 spisa predmeta. Vijeće je u samo 3 spisa predmeta žalbu državnog odvjetnika protiv rješenja suca istrage o ukidanju rješenja o provođenju istrage odbilo kao neosnovanu. U pravilu je vijeće prihvaćalo žalbu državnog odvjetnika, ukinulo rješenje suca istrage i predmet uputilo sucu istrage na ponovno odlučivanje. Suci istrage zaključili su, nakon što im je vijeće predmet uputilo na ponovno odlučivanje na temelju istih činjenica i dokaza u spisu predmeta, suprotno prvotnoj odluci da ipak postoji osnovana sumnja, zbog čega su odbili žalbe okrivljenika kao neosnovane. Zanimljivo, u gotovo svim tim slučajevima okrivljenik je žalbom osporavao postojanje osnovane sumnje. Stoga se s pravom postavlja pitanje nisu li suci istrage prilikom ponovnog odlučivanja, postupajući na temelju istog stanja spisa predmeta, odbivši žalbe okrivljenika kao neosnovane u biti „popustili“ pri ocjeni kako ipak postoji takav stupanj vjerojatnosti da je okrivljenik počinio kazneno djelo i time da je osnovano sumnjiv za počinjenje tog kaznenog djela.

---

<sup>44</sup> ŽsZ7 Kir-Ž-11/14 od 8. siječnja 2014.

<sup>45</sup> ŽsZ7 Kir-Ž-113/14 od 3. travnja 2014.

Samo radi usporedbe rezultata primjene u praksi valja istaknuti da je usporedivo pravno sredstvo u austrijskom pravu zahtjev za obustavu postupka (*Antrag auf Einstellung*). Tako StPO u § 108. propisuje da sud obustavlja istražni postupak po prijedlogu okrivljenika ako: a) na temelju prijave ili predloženih rezultata istrage utvrdi da djelo zbog kojeg se istražni postupak vodio ne predstavlja kazneno djelo ili inače neki pravni razlog čini daljnji progono okrivljenika nedopustivim ili b) postojeća sumnja na počinjenje kaznenog djela s obzirom na njezinu hitnost i težinu kao i na dotadašnje trajanje i opseg istražnog postupka ne opravdavaju njegovo nastavljanje, a od daljnjeg se razjašnjavanja činjeničnog stanja ne može očekivati produbljivanje sumnje.<sup>46</sup> Zahtjev za obustavom postupka podnosi se državnom odvjetništvu, koje ga može utoliko pozitivno razriješiti ako odmah obustavi postupak prema § 190. ili 191. StPO-a. Samo u slučaju da ne poduzme taj korak državno odvjetništvo zahtjev mora proslijediti sudu (§ 108. st. 2. StPO-a), koji tada o njemu odlučuje (§ 108. st. 3. StPO-a). Istraživanje sudske prakse godinu dana nakon stupanja na snagu novog StPO-a pokazalo je da se zahtjev za obustavom postupka relativno rijetko koristi. Uvidom u spise ustanovljeno je da je državno odvjetništvo u 17 slučajeva prihvatilo zahtjev za obustavom, a u šest slučajeva zahtjev je prosljeđen sudu, pri čemu su dva od šest zahtjeva koji su prosljeđeni sudu odbijena, a za ostala četiri ne postoje podaci o načinu razrješenja zahtjeva.<sup>47</sup> Mogući razlog za tako mali broj podnesenih zahtjeva jest okolnost da je vremenski ograničena mogućnost izjavljivanja tog pravnog sredstva, uslijed čega u većini predmeta državno odvjetništvo dovrši istragu prije nego što nastupi pravo okrivljenika da osporava zakonitost pokretanja kaznenog postupka. Naime zahtjev za obustavu postupka prema § 108. st. 1. t. 2. StPO-a okrivljenik može podnijeti najranije tri mjeseca, a ako mu se stavlja na teret kazneno djelo za koje je predviđena kazna zatvora iznad tri godine, šest mjeseci od početka kaznenog postupka.

---

<sup>46</sup> Usp. Miklau, R., *Ermittlungserzwingung und Einstellungserzwingung nach dem österreichischen Strafprozessreformgesetz*, u: Schöch, Heinz (ur.) *et al.*, *Rechtsgestalten – dem Recht dienen, Festschrift für Reinhard Böttcher*, De Gruyter Recht, Berlin, 2007, str. 132.

<sup>47</sup> Birklbauer, A.; Stangl, W.; Soyer, R., *et al.*, *Die Rechtspraxis des Ermittlungsverfahrens nach der Strafprozessreform, Eine rechtstatsächliche Untersuchung*, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien/Graz, 2011, str. 132.



### 4.3. Neka sporna pitanja kod žalbe protiv rješenja o provođenju istrage

#### 4.3.1. Rok za odlučivanje o žalbi

O žalbi protiv rješenja o provođenju istrage odlučuje sudac istrage u roku od osam dana od dana primitka žalbe i spisa predmeta. Pitanje o kojem se u tome dijelu može raspravljati jest je li rok koji je određen sucu istrage za donošenje odluke o žalbi okrivljenika protiv rješenja o provođenju istrage predugačak.<sup>48</sup> Razlog je to što iz druge rečenice čl. 218. st. 4. ZKP-a proizlazi da državni odvjetnik do donošenja odluke suca istrage nije ovlašten provoditi istragu jer tek ako u tom roku sudac istrage ne odluči o žalbi, „državni odvjetnik je ovlašten nastaviti s provođenjem istrage“. Na to pitanje nema jednoznačnog odgovora, posebno kada se ima na umu da sudac istrage do dostavljanja žalbe i spisa predmeta uopće nema saznanja o okolnostima slučaja. Stoga ne bi bilo realno očekivati da u složenim postupcima s više okrivljenika i većim brojem kaznenih djela, a samim time i opsežnim „materijalom“ u spisu predmeta, te uz to kada bi se radilo o većem broju žalba, koje bi u pravilu sve trebalo riješiti istom odlukom, sudac istrage odlučuje u nekom kraćem roku (npr. u roku od tri dana). Eventualno zakonsko rješenje kojim bi se državnom odvjetniku propisao rok od tri dana za dostavu žalbe i spisa predmeta sucu istrage te rok od tri dana za odluku suca istrage povodom žalbe okrivljenika na rješenje o provođenju istrage moglo bi se opravdati posebno u situaciji kada je okrivljenik lišen slobode i protiv njega je određen istražni zatvor. Zahtjev za bržim odlučivanjem to više dolazi do izražaja što se u toj fazi postupka prema čl. 130. st. 1. ZKP-a istražni zatvor određuje na rok od mjesec dana.

Drugo je pitanje treba li žalba okrivljenika protiv rješenja o provođenju istrage imati takav suspenzivni karakter u odnosu na pravo državnog odvjetnika da provodi istragu, odnosno „prikuplja“ dokaze. Ta se problematika otvara iz razloga što, prema tekstu Zakona, istraga *de facto* započinje donošenjem rješenja o provođenju istrage i državni je odvjetnik ovlašten provoditi dokazne radnje sve dok ne dostavi žalbu okrivljenika sucu istrage. Od tog trenutka teče suspenzivni rok od osam dana, u kojem se istraga ne može provoditi (čl. 218.

---

<sup>48</sup> S aspekta prava građanina na sudsku kontrolu kaznenog progona ističe se da je rok od osam dana za odlučivanje o žalbi okrivljenika predugačak, osobito ako se uzme u obzir da je državni odvjetnik dužan dostaviti rješenje o provođenju istrage u roku od osam dana od izdavanja. Ako se doda još koji dan za pisanje žalbe (najviše do osam dana), to znači da će minimalno proći dva i pol tjedna od pokretanja istrage, do kada će okrivljenik moći dobiti sudsku zaštitu od nezakonitog progona. Đurđević, Z., Osvrt na rezultate rada radne skupine Ministarstva pravosuđa za usklađivanje Zakona o kaznenom postupku s Ustavom Republike Hrvatske, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 20, br. 1, 2013, str. 50.

st. 4. ZKP-a).<sup>49</sup> Iz navedenog nije jasno koji je procesni smisao propisivanja zastoja u provođenju istrage, odnosno poduzimanju dokaznih radnja, to više što je takve radnje državni odvjetnik ovlašten poduzimati nakon što je donio rješenje o provođenju istrage.<sup>50</sup> Nema nikakva smisla najprije vezati započinjanje istrage uz donošenje rješenja pa je iznenada prekidati na rok od osam dana i onda opet nastavljati ako sudac istrage ne donese odluku u spomenutom roku. Stoga bi bilo ispravnije *de lege ferenda* revidirati postojeći tekst i propisati da istraga započinje donošenjem rješenja o provođenju istrage, a da podnesena žalba ne zadržava izvršenje rješenja o provođenju istrage. To će omogućiti da se istraga provodi u kontinuitetu sve do eventualne negativne odluke suca istrage, kojom se ukida rješenje o provođenju istrage i posljedično odbacuju rezultati poduzetih dokaznih radnja.

#### 4.3.2. Povreda akuzatornog (optužnog) načela

Žalbe okrivljenika protiv rješenja o provođenju istrage o kojima su u promatranom vremenskom razdoblju odlučivali suci istrage županijskih sudova u Osijeku, Rijeci, Splitu, Varaždinu i Zagrebu u pravilu su osporavale da rješenja o provođenju istrage sadržavaju razloge za osnovanu sumnju, odnosno tvrdile da nema osnovane sumnje kako je okrivljenik počinio kazneno djelo iz rješenja o provođenju istrage.

Prema izričitoj odredbi čl. 218. st. 3. t. 1. do 4. ZKP-a, odlučujući o žalbi protiv rješenja o provođenju istrage, sudac istrage može odbaciti žalbu (nepravovremena ili nedopuštena), odbiti žalbu (neosnovana), prihvatiti žalbu i ukinuti rješenje o provođenju istrage (ako postoje razlozi za obustavu istrage iz čl. 224. st. 1. t. 1. do 3. ZKP-a ili nema osnovane sumnje da je okrivljenik počinio kazneno djelo) ili prije odluke o osnovanosti žalbe, odnosno rješenja o provođenju istrage, naložiti državnom odvjetniku da prethodno, u roku koji mu odredi sudac istrage, provede točno određene dokazne radnje, za koje sudac istrage smatra da su važne kako bi mogao odlučiti o osnovanosti rješenja o provođenju istrage.

---

<sup>49</sup> Navedenoj odredbi upućuje se prigovor da je nedorečena, a s obzirom na njezinu važnost zakonodavac je morao izričito propisati što se događa s istragom nakon podnošenja žalbe okrivljenika. Đurđević, Z., *op. cit.* u bilj. 8, str. 354.

<sup>50</sup> Tako je u jednom jednostavnom predmetu državni odvjetnik proveo potrebne dokazne radnje, ispitao je dva svjedoka, prošlo je šest mjeseci, a o žalbi sudac istrage još nije odlučio. Usljed toga županijski je državni odvjetnik zatražio produljenje roka istrage za koju još uvijek nije znao hoće li uopće biti otvorena. Novosel, D., *Prethodni postupak, radnje državnog odvjetnika - trajanje i rokovi*, u: *Novine u kaznenom zakonodavstvu, Zbornik radova*, 2015, str. 190.

Neposredno nakon stupanja na snagu V. novele ZKP-a kod odlučivanja o žalbi protiv rješenja o provođenju istrage dogodilo se u određenom broju odluka da je sudac istrage prihvatio žalbu okrivljenika ili da je u povodu žalbe okrivljenika po službenoj dužnosti ne samo ukinuo rješenje o provođenju istrage nego je predmet uputio državnom odvjetniku na *ponovno odlučivanje* (sedam spisa Županijskog suda u Varaždinu i dva spisa Županijskog suda u Zagrebu - tako sudac istrage Županijskog suda u Varaždinu rješenjem 9 Kir-74/14-2<sup>51</sup> prihvaća žalbu okrivljenika, ukida rješenje i vraća državnom odvjetniku na ponovno odlučivanje te rješenjima 9 Kir-35/14-4<sup>52</sup>, 3 Kir-7/14-2<sup>53</sup>, 3 Kir-108/14-2<sup>54</sup> povodom žalbe okrivljenika po službenoj dužnosti ukida rješenje i vraća državnom odvjetniku na ponovno odlučivanje). Naime sudac istrage u takvim je odlukama u razlozima naveo da pobijano rješenje o provođenju istrage nema uopće razloga o osnovanoj sumnji, čime je ostvarena bitna povreda odredaba kaznenog postupka iz čl. 468. st. 1. t. 11. ZKP-a.

U konkretnim slučajevima riječ je o odluci suca istrage u povodu žalbe okrivljenika koja nije propisana u čl. 218. st. 3. ZKP-a. Sudac istrage u svakoj od tih odluka ističe da rješenje o provođenju istrage u obrazloženju nema „razloga o odlučnim činjenicama, odnosno nije obrazložena osnovana sumnja, čime je ostvarena bitna povreda odredaba kaznenog postupka iz čl. 468. st. 1. t. 11. ZKP-a“. U svim navedenim odlukama sudac istrage „upućuje“ državnog odvjetnika da donese novu odluku, u kojoj će „obrazložiti razloge... osnovane sumnje“. Time je sudac istrage izašao izvan okvira zakonom propisanih odluka koje donosi povodom žalbe okrivljenika protiv rješenja o provođenju istrage.

Pri donošenju takve odluke sudac istrage pravilno se pozivao na opću odredbu iz čl. 494. st. 4. ZKP-a kojom je izričito propisano da će sudac istrage kod ispitivanja žalbe, ne samo kad se na navedenu bitnu postupovnu povredu poziva osnovano okrivljenik nego i po službenoj dužnosti, paziti na to je li pobijano rješenje donijelo ovlašteno tijelo, je li počinjena bitna postupovna povreda iz čl. 468. st. 1. t. 11. ZKP-a te na povredu kaznenog zakona na štetu okrivljenika.

Međutim takvo odlučivanje suca istrage kada povodom žalbe okrivljenika ukida rješenje o provođenju istrage i predmet upućuje na ponovno odlučivanje u biti predstavlja nalog državnom odvjetniku da donese novo rješenje o provođenju istrage. Time sudac istrage ne samo što postupi protivno posebnoj odredbi iz čl. 218. st. 3. t. 3. ZKP-a, u kojoj nije propisano da kod ukidanja rješenja može predmet uputiti na ponovno odlučivanje državnom odvjetniku,

---

<sup>51</sup> ŽsV9 Kir-74/14-2 od 24. siječnja 2014.

<sup>52</sup> ŽsV9 Kir-35/14-4 od 15. siječnja 2014.

<sup>53</sup> ŽsV3 Kir-7/14-2 od 23. siječnja 2014.

<sup>54</sup> ŽsV3 Kir-108/14-2 od 28. siječnja 2014.

kao što je to propisano općom odredbom kod rješavanja žalbe protiv rješenja iz čl. 494. st. 3. t. 3. ZKP-a, već na taj način bez zakonskog utemeljenja „zadire“ u ovlast državnog odvjetnika da samostalno odlučuje o progonu počinitelja kaznenih djela i s tim u vezi o pokretanju i vođenju istrage.<sup>55</sup> Zbog toga su kasnija praksa sudova, a i neki autori,<sup>56</sup> s pravom upozorili da kod ukidanja rješenja o provođenju istrage prihvatanjem žalbe okrivljenika ili po službenoj dužnosti sudac istrage nije ovlašten naložiti državnom odvjetniku da ponovno odlučuje o provođenju istrage. U skladu s takvim shvaćanjem ujednačena je i sva kasnija praksa sudova u promatranom razdoblju.

#### *4.3.3. Žalba protiv rješenja suca istrage o ukidanju rješenja o provođenju istrage*

Neujednačenost sudske prakse u početnom razdoblju primjene zakona nakon V. novele ZKP-a vidljiva je i iz aspekta ostvarivanja prava državnog odvjetnika na žalbu protiv rješenja suca istrage o ukidanju državnoodvjetničkog rješenja o provođenju istrage. Naime u praksi se pojavila dilema oko prava na žalbu državnog odvjetnika u zavisnosti od toga je li sudac istrage povodom žalbe okrivljenika samo ukinuo rješenje o provođenju istrage ili je ukinuo rješenje i predmet uputio državnom odvjetniku na ponovno odlučivanje. Dilema je vidljiva već iz uputa o pravu na žalbu u različitim odlukama sudova. Od toga da se u rješenju suca istrage navodi uputa o pravu državnog odvjetnika na žalbu (ŽsV 9 Kir-35/14-4, ŽsV 3 Kir-75/14-2) ili da se uopće ne navodi uputa o pravu na žalbu državnog odvjetnika (ŽsV 3 Kir-108/14-2). U drugom slučaju sudac istrage je povodom žalbe okrivljenika po službenoj dužnosti ukinuo rješenje o provođenju istrage i predmet uputio državnom odvjetniku na ponovno odlučivanje (ŽsV 3 Kir-17/14-4 i 3 Kir-31/14-4),<sup>57</sup> uz uputu da državni odvjetnik ima pravo žalbe u roku od tri dana i da o žalbi odlučuje vijeće istoga suda. Međutim, kada je državni odvjetnik protiv takva rješenja suca istrage podnio

---

<sup>55</sup> Akuzatorno (optužno) načelo predstavlja kamen temeljac svih suvremenih kaznenih postupaka. Unatoč svojoj „starosti“, ono nikako nije klišej ili stereotip koji treba samo reda radi propisati, nego je neupitno načelo kaznenog postupka (čl. 2. st. 1. ZKP-a), iz kojeg proizlazi stroga podjela i vezanje procesnih funkcija uz različite procesne subjekte. Njegova važnost osobito dolazi do izražaja u odnosu između državnog odvjetništva i suda. Riječ je o tijelima kojima je u Hrvatskoj na ustavnoj razini zajamčena samostalnost i neovisnost u obavljanju temeljnih ovlaštenja i dužnosti u kaznenom postupku. Stoga je nužno i na zakonskoj razini zajamčiti dosljedno poštivanje tih prerogativa istovremenim uvažanjem njihovih različitih ustrojstvenih i procesnih funkcija. Detaljnije o akuzatornom načelu: Krapac, D. *op. cit.* u bilj. 11, str. 87-89.

<sup>56</sup> Tako i Devčić, K., *Ovlasti suca istrage nakon V. novele ZKP s naglaskom na posebne dokazne radnje*, u: *Novine u kaznenom zakonodavstvu*, Zbornik radova, 2015, str. 5.

<sup>57</sup> ŽsV 17/14-4 i 3 Kir-31/14-4 od 20. siječnja 2014.

žalbu, vijeće je žalbu državnog odvjetnika odbacilo kao nedopuštenu (ŽsV 19 Kv-I-23/14-3).<sup>58</sup> U obrazloženju takva rješenja navodi se da se „pravo državnog odvjetnika na žalbu iz čl. 218. st. 6. ZKP-a odnosi (samo) na situaciju kada je sudac istrage ukinuo rješenje o provođenju istrage na temelju čl. 218. st. 3. t. 3. ZKP-a... u tom slučaju radi se o meritornoj odluci suca istrage“, a da, nasuprot tome, „u ovom slučaju nije riječ o meritornoj odluci.“ Sudac istrage nije se upuštao „u ispitivanje postojanja razloga iz čl. 224. st. 1. t. 1.-3. ZKP-a kao procesnih smetnja za provedbu istrage, nego je iz formalnog postupovnog razloga ukinuo rješenje o provođenju istrage i predmet vratio državnom odvjetniku na ponovno odlučivanje“, tako da u konkretnom slučaju „žalba državnog odvjetnika nije dopuštena“. Suprotno takvu postupanju, smatramo da je kasnija ujednačena praksa pravilno zaključila da sudac istrage prilikom odlučivanja o žalbi protiv rješenja o provođenju istrage nema ovlaštenje uputiti predmet državnom odvjetniku na ponovno odlučivanje te da državni odvjetnik protiv odluke o ukidanju rješenja o provođenju istrage uvijek ima pravo žalbe jer je to izričito propisano čl. 218. st. 6. ZKP-a. S druge strane sudac istrage prilikom odlučivanja o žalbi okrivljenika treba postupati u skladu s općom odredbom iz čl. 494. st. 4. ZKP-a i paziti po službenoj dužnosti, među ostalim, na bitnu postupovnu povredu iz čl. 468. st. 1. t. 11. ZKP-a, kako se na to pravilno upozorava u rješenju Županijskog suda u Varaždinu 19 Kv-I-23/14-3, uz posebno isticanje da „sudac istrage mora imati mogućnost ukazati državnom odvjetniku na nedostatke u obrazlaganju rješenja o provođenju istrage, tako da ako izostanu razlozi kojima se konkretno opravdava postojanje osnovane sumnje, tada ni okrivljenik objektivno nije u mogućnosti osporavati državnoodvjetničko stajalište u pogledu te odlučne činjenice“.

#### *4.3.4. Jednakost oružja i žalba protiv rješenja suca istrage o ukidanju rješenja o provođenju istrage*

Daljnje sporno pitanje jest koliko je pravilno zakonsko rješenje da samo državni odvjetnik, u slučaju kada je sudac istrage ukinuo rješenje o provođenju istrage, protiv takva rješenja ima pravo žalbe, kako je to propisano čl. 218. st. 6. ZKP-a. Prema općoj odredbi o žalbi protiv rješenja iz čl. 491. st. 1. ZKP-a proizlazi izričito da protiv rješenja suca istrage stranke mogu podnijeti žalbu uvijek kada u ZKP-u nije izričito propisano da žalba nije dopuštena.

Praksa je sudova da unatoč navedenoj općoj zakonskoj odredbi okrivljenik nema pravo žalbe protiv rješenja suca istrage donesenog povodom žalbe protiv rješenja o provođenju istrage, iako to nije izričito propisano u zakonu.

---

<sup>58</sup> ŽsV 19 Kv-I-23/14-3 od 28. siječnja 2014.

Prvi argument za takvo pravno shvaćanje jest da je pravo žalbe prema izričitoj odredbi iz čl. 218. st. 6. ZKP-a dano samo državnom odvjetniku u slučaju kada je sudac istrage prihvaćanjem žalbe okrivljenika ili po službenoj dužnosti ukinuo rješenje o provođenju istrage, tako da bi ta posebna odredba isključivala primjenu opće odredbe o žalbi iz čl. 491. st. 1. ZKP-a. Drugi argument je da bi time, protivno volji zakonodavca, bilo uvedeno „trostupanjsko“ odlučivanje kao iznimka u ZKP-u koja je rezervirana samo za situacije kad: a) sudac istrage ukine rješenje o provođenju istrage i b) kada se radi o slučajevima iz čl. 490. ZKP-a.<sup>59</sup>

Oba argumenta trpe kritiku iz najmanje dva razloga. U odnosu na argument uvođenja trećestupanjskog odlučivanja, zakonodavac je već napravio iznimku kada je izričito propisao da protiv rješenja suca istrage kojim je ukinuto rješenje o provođenju istrage državni odvjetnik ima pravo žalbe, o kojoj odlučuje izvanraspravno kazneno vijeće suda, „privilegirajući“ na taj način državnog odvjetnika kao jednu od stranaka u postupku. Drugi argument, prema kojem ne bi trebalo primijeniti opću zakonsku odredbu o dopuštenosti žalbe okrivljenika protiv rješenja suca istrage koja nije izričito propisana kao nedopuštena, trpi kritiku jer se opravdano postavlja pitanje je li time povrijeđena jednakost oružja stranaka<sup>60</sup> kao opći element prava na pravično suđenje iz čl. 6. Konvencije.<sup>61</sup> Naime postavlja se pitanje zašto bi državni odvjetnik kod ukidanja rješenja o provođenju istrage protiv takve odluke suca istrage imao pravo žalbe, a okrivljenik to pravo nema, npr. u situaciji kada mu sudac istrage odbaci žalbu kao nepravovremenu jer je podnesena nakon zakonskog roka za žalbu. Pretpostavimo da je sudac istrage takvu odluku zasnovao na podacima u spisu predmeta, ali da ta odluka zapravo nije pravilna jer bi se provjerom utvrdilo npr. da je okrivljenik pravodobno predao žalbu kao preporučenu pošiljku pošti ili da je pravodobno predao žalbu upravi zatvora, a takav podatak sudac istrage nije imao u spisu predmeta i nije ga provjeravao. Sva dosadašnja praksa sudova upozoravala bi na to da takvu žalbu treba prihvatiti kao pravodobnu budući da bi ostavljanje okrivljenika bez mogućnosti da u žalbi protiv rješenja suca

---

<sup>59</sup> Tako Devčić, K, *op. cit.* u bilj. 56, str. 6.

<sup>60</sup> Načelo jednakosti oružja u biti „pretpostavlja odsutnost razlike u tretiranju, odnosno znači da nijedna stranka ne smije biti prikraćena u odnosu prema drugoj stranci“ kad je riječ o prakticiranju osnovnih procesnih prava. U tom smislu načelo jednakosti oružja ne odnosi se samo na određena prava stranaka nego i na slobodu stranaka od svih ograničenja procesnih prava koja mogu prouzročiti neopravdanu neravnotežu između njihovih situacija u postupku. Ivičević, Karas, E., Načelo jednakosti oružja kao konstitutivni element prava na pravični kazneni postupak iz članka 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 57, br. 4-5, 2007, str. 778.

<sup>61</sup> Detaljnije o načelu jednakosti oružja kao općem elementu pojma pravičnog suđenja: Trechsel, S., *Human Rights in Criminal Proceedings*, Oxford University Press, New York, 2005, str. 94-102.

istrage o odbačaju upozori na pravodobnost žalbe okrivljenik bio doveden u situaciju da se o osnovanosti njegove žalbe uopće ne odlučuje.

#### *4.3.5. Osnovana sumnja kao zakonski uvjet za pokretanje istrage*

Rješenje o provođenju istrage mora sadržavati, među ostalim, kratko obrazloženje okolnosti iz kojih proizlazi osnovana sumnja da je okrivljenik počinio kazneno djelo (čl. 217. st. 1. ZKP-a). Ranije spomenute odluke suda donesene povodom žalba okrivljenika protiv rješenja o provođenju istrage upozoravaju na to da kratko obrazloženje okolnosti postojanja osnovane sumnje nije dostatno za valjanu provjeru stava državnog odvjetnika da takav stupanj sumnje o kaznenom djelu i počinitelju doista postoji, već i zbog toga što je u praksi primijećeno da državni odvjetnici nedovoljno obrazlažu osnovanu sumnju.<sup>62</sup>

Prema čl. 168. st. 4. ZKP-a, pisano rješenje, kao što je to rješenje o provođenju istrage, u obrazloženju mora sadržavati utvrđene činjenice i razloge za primjenu zakonskih odredaba, a prema općoj odredbi iz čl. 9. st. 4. ZKP-a, sud i druga državna tijela, kao što je to slučaj s državnim odvjetnikom koji donosi rješenje o provođenju istrage, dužni su jasno izložiti razloge za odluke koje donose.

Stoga, iako zakon propisuje da rješenje o provođenju istrage treba sadržavati „kratko“ obrazloženje, to ne znači da i takvo obrazloženje ne mora sadržavati jasne, ali i provjerljive razloge koji opravdavaju donošenje odluke da se protiv određene osobe provede istraga zbog postojanja osnovane sumnje da je počinila kazneno djelo za koje se progoni po službenoj dužnosti. Naime okrivljenik ima pravo biti upoznat, na njemu razumljiv način, s razlozima kojima se rukovodio državni odvjetnik kada je zaključio da postoji osnovana sumnja zbog koje treba provesti istragu protiv okrivljenika.

Postojanje osnovane sumnje u fazi donošenja odluke o provođenju istrage i fazi podizanja optužnice nakon provedene istrage trebalo bi dinamički razmatrati. Prema našem motrištu, dok bi u fazi donošenja rješenja o provođenju istrage mogla biti samo na razini vjerojatnosti, u fazi podizanja optužnice ta razina vjerojatnosti počinjenja kaznenog djela trebala bi biti vrlo visoka. Sma-

---

<sup>62</sup> Devčić ističe da državni odvjetnik ne ulaže minimalni napor da nabroji radnje koje je provela policija ili on sam pa primjerice u obrazloženju samo napiše da osnovana sumnja proizlazi iz dokumentacije u spisu ili da ista proizlazi iz pravomoćnog rješenja o određivanju istražnog zatvora. Osim što je nedostatno, ovo je posljednje i protivno odredbama ZKP-a s obzirom na to da rješenje o provođenju istrage mora prethoditi istražnom zatvoru. U svakom slučaju, to su situacije u kojima bi sudac istrage mogao (i morao) ukinuti rješenje o istrazi jer ne postoje razlozi o odlučnim činjenicama, čime je počinjena povreda iz čl. 468. st.1. toč. 11. ZKP-a. Ovlaštenje za takvu odluku crpi se iz odredbe čl. 494. st. 4. ZKP-a, koja nije u koliziji s čl. 218. ZKP-a kao specijalnom odredbom. Vidi: Devčić, K., *op. cit.* u bilj. 56, str. 5.



tramo da u početnoj fazi, kada državni odvjetnik donosi odluku o provođenju istrage protiv okrivljenika, osnovana sumnja treba biti na razini vjerojatnosti koja je veća od osnova sumnje da je okrivljenik počinio kazneno djelo, ali da bi na temelju provedene istrage osnovana sumnja kod podizanja optužnice trebala biti vrlo velika, tj. na razini dovoljno dokaza za osnovanu sumnju, što je dostatno za potvrđivanje optužnice.<sup>63</sup> Naime istraga i treba poslužiti razrješenju početne osnovane sumnje kako bi nakon provedene istrage državni odvjetnik donio pravilnu odluku i podigao optužnicu ili obustavio istragu. Sud, odnosno sudac istrage, kod odlučivanja o žalbi protiv rješenja o provođenju istrage, a optužno vijeće kod odlučivanja o potvrđivanju optužnice, trebali bi voditi računa o ovoj okolnosti, odnosno stupnju vjerojatnosti sumnje da je okrivljenik počinio kazneno djelo uzimajući u obzir stupanj utvrđenosti osnovane sumnje u ove dvije različite faze kaznenog postupka.

Za spomenutu situaciju postoje rješenja u komparativnom pravu, kao što je njemačko pravo, koje jasno razgraničuje stupanj vjerojatnosti sumnje potreban za pokretanje kaznenog postupka, primjenu mjera procesne prisile te podizanje optužnice nakon dovršene istrage. Budući da Zakon o kaznenom postupku (dalje: StPO) ne sadrži pravnu definiciju pojedinih razina sumnje, to je učinila pravna teorija definiravši različite oblike sumnje potrebne u pojedinim stadijima postupka ili za poduzimanje pojedine prisilne radnje ili mjere.<sup>64</sup> Najniži stupanj sumnje dovoljan za pokretanje istrage jest početna sumnja (*Anfangsverdacht*), koja se temelji na dovoljno činjeničnih osnova (*zureichende tatsächliche Anhaltspunkte*) (§ 152. st. 2. i § 160. st. 1. StPO-a). Sljedeći stupanj sumnje jest tzv. žurna sumnja (*Dringender Tatverdacht*). Ovaj stupanj sumnje ima uže područje djelovanja i primjenjuje se prilikom primjene nekih mjera kojima se ograničavaju osobna prava kao što su nadzor i snimanje tele-

---

<sup>63</sup> Bayer sugerira da rješenje toga pitanja ovisi o tome u kojoj mjeri možemo realno očekivati od istrage da će nadopuniti dokaze koji postoje u trenutku započinjanja istrage. Ako ne smatramo da će istraga biti u stanju bitno nadopuniti praznine u dokaznom materijalu koje postoje u trenutku započinjanja istrage, onda ćemo tražiti da svi ili gotovo svi dokazi o kaznenoj odgovornosti odnosno osobe budu prikupljeni već u postupku koji prethodi započinjanju istrage. U tom će se slučaju pod osnovanom sumnjom smatrati već u velikoj mjeri dokazano pravno relevantno činjenično stanje konkretnog slučaja. S druge strane, ukoliko od istrage možemo očekivati bitnu nadopunu dokaznog materijala o kaznenoj odgovornosti neke osobe, onda možemo istragu započeti već kad postoji razumna vjerojatnost da je određena osoba počinila određeno kazneno djelo i nećemo postavljati tako velike zahtjeve za dokazanost te vjerojatnosti kao u prvom slučaju. Bayer, V., *Zakonik o krivičnom postupku, Uvod – Komentar – Registar*, Zagreb, 1968, str. 159.

<sup>64</sup> Vidi: Lohner, E., *Der Tatverdacht im Ermittlungsverfahren: Begriff, rechtliche Ausgestaltung, praktische Handhabung und Kontrolle der polizeilichen Verdachtsfeststellung*, Peter Lang, Frankfurt, 1994; Kammann, N., *Der Anfangsverdacht*, Kovac, Dr. Verlag, Hamburg, 2003; Ebert, A., *Der Tatverdacht im Strafverfahren unter spezieller Berücksichtigung des Tatnachweises im Strafbefehlsverfahren*, Frankfurt, 2003.

komunikacija (§ 100a. st. 1. t. 1. StPO-a), postavljanje tzv. nadzornih točaka (§ 111. st. 1. StPO-a), smještaj osumnjičenika u psihijatrijsku ustanovu (§ 81. st. 2. StPO-a) te određivanje istražnog zatvora (§ 112. st. 1. StPO-a). Ovaj je stupanj sumnje osobito problematičan zato što pretpostavlja visok stupanj vjerojatnosti da je određena osoba počinila kazneno djelo, koji ipak još nije dostatan za podizanje optužnice te ga je teško teoretski opravdati u usporedbi s dovoljnom sumnjom, koja također pretpostavlja visok stupanj vjerojatnosti da je određena osoba počinila kazneno djelo. Sljedeći stupanj sumnje jest dovoljna sumnja (*Hinreichende Tatverdacht*). Ovaj stupanj sumnje pretpostavlja visok stupanj vjerojatnosti da je određena osoba počinila kazneno djelo, koji je dostatan za podizanje optužnice pred sudom (§ 170. st. 1. StPO-a). Vjerojatna je razlika u odnosu na žurnu sumnju još i prognoza državnog odvjetnika da je na raspravi realnije izricanje osuđujuće nego oslobađajuće presude. Konačno, posljednji je stupanj sumnje tzv. sudačko uvjerenje (*Richterliche Überzeugung*), koje je rezervirano za sam sud. Taj standard traži od suda da prije donošenja osuđujuće presude nedvojbeno utvrdi da je optuženik počinio kazneno djelo, odnosno da ne postoji nikakva razumna sumnja u njegovu krivnju.

#### 4.3.6. Zaštita postupovnih prava obrane

Osim žalbe protiv rješenja o provođenju istrage, V. novelom ZKP-a uveden je prigovor zbog povrede postupovnih prava obrane kao pravno sredstvo kojim se nastojalo proširiti i dodatno osigurati daljnje jačanje sudske zaštite u prethodnom postupku.

U promatranom razdoblju od 1. siječnja 2014. do 1. lipnja 2015. godine suci istrage županijskih sudova u Osijeku, Rijeci, Splitu, Varaždinu i Zagrebu zaprimili su vrlo mali broj prigovora prema čl. 239.a ZKP-a radi zaštite zakonom uskraćenih ili povrijeđenih postupovnih prava okrivljenika. Prema dostupnim podacima, po dva prigovora zaprimili su županijski sudovi u Zagrebu i Varaždinu. Županijski sud u Zagrebu rješenjima 21 Kir-Us-147/15<sup>65</sup> i 21 Kir-Us-206/15<sup>66</sup> prigovore je odbacio kao nedopuštene jer po svojem sadržaju predstavljaju razloge zbog kojih se može podnijeti žalba protiv rješenja državnog odvjetnika (u konkretnim slučajevima USKOK-a), a zbog tih se razloga prema izričitom navodu iz druge rečenice čl. 239. st. 1. ZKP-a ne može podnijeti prigovor radi zaštite postupovnih prava obrane, uz daljnju napomenu suca istrage da je već prije donesena odluka povodom žalbe protiv rješenja o provođenju istrage. Nasuprot tomu, sudac istrage Županijskog suda u Varaždinu rješenjem

---

<sup>65</sup> ŽsZ21 Kir-Us-147/15 od 9. ožujka 2015.

<sup>66</sup> ŽsZ21 Kir-Us-206/15 od 27. travnja 2015.

1 Kir-35/15-2<sup>67</sup> prihvatio je prigovor okrivljenika za zaštitu postupovnih prava utvrdivši da nisu ispunjene zakonske pretpostavke za provođenje etape istraživanja jer je za kazneno djelo iz čl. 250. st. 1. KZ/97 nastupila relativna zastara, a rješenjem 1 Kir-100/15-2<sup>68</sup> da je prigovor okrivljenog trgovačkog društva za zaštitu postupovnih prava djelomično osnovan za kazneno djelo iz čl. 250. st. 1. KZ/97, kojim se inkriminira postupanje trgovačkog društva za razdoblje od 1997. do 24. ožujka 2004. jer do 24. ožujka 2004. godine nije bio na snazi Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela, kojim je tek od tada propisana odgovornost pravnih osoba za kaznena djela.<sup>69</sup>

Prigovor zbog povrede postupovnih prava obrane uveden je u hrvatsko pravo po uzoru na Prigovor zbog povrede prava (*Einspruch wegen Rechtsverletzung*) iz § 106. austrijskog StPO-a. Tako u Austriji prigovor sudu u istražnom postupku može podnijeti svaka osoba koja smatra da je državno odvjetništvo povrijedilo neko njezino subjektivno pravo, i to: a) jer joj je uskraćeno korištenje nekog zakonskog prava ili b) istražna ili prisilna mjera određena je ili provedena povredom zakona (§ 106. st. 1. t. 1. i 2. StPO-a).<sup>70</sup> Zanimljivo istraživanje praktičnog korištenja navedenim pravnim sredstvima u razdoblju 2008.-2009. godine pokazalo je kako su na tri visoka pokrajinska suda u Grazu, Linzu i Innsbrucku ukupno podnesena 54 prigovora zbog povrede prava, od kojih su 36 podnijeli okrivljenici, šest oštećenici, a devet ostale osobe.<sup>71</sup> Iz navedenog proizlazi kako je u više od 70 % slučajeva okrivljenik podnio prigovor zbog povrede prava. Što se tiče zakonske osnove, oštećene su se osobe pozivale na § 106. st. 1. StPO-a, tj. na to da im je uskraćeno korištenje nekog prava, u svega deset slučajeva ili 18 % od ukupnog broja prigovora, dok je prigovor na temelju § 106. st. 2. StPO-a, tj. da je istražna ili prisilna mjera naložena ili provedena protivno odredbama zakona, bio istaknut u 42 slučaja ili 78 % predmeta.<sup>72</sup>

#### 4.3.7. Prijedlog okrivljenika za provođenje dokazne radnje

Prema podacima županijskih sudova u Osijeku, Rijeci, Splitu, Varaždinu i Zagrebu suci istrage u promatranom razdoblju od 1. siječnja 2014. do 1. lip-

---

<sup>67</sup> ŽsV1 Kir-35/15-2 od 30. siječnja 2015.

<sup>68</sup> ŽsV1 Kir-100/15-2 od 9. ožujka 2015.

<sup>69</sup> Usp. Vržina, K., Zaštita postupovnih prava obrane, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 22, br. 1, 2015, str. 235-240.

<sup>70</sup> Za kritički osvrt nakon godinu dana primjene vidi: Kier, R.; Soyer, R., Ein Jahr StPO-Reform: Beschuldigter und Verteidiger, *Österreichisches Anwaltsblatt*, br. 5, 2009, str. 213-218.

<sup>71</sup> Vidi: Birklbauer, A.; Stangl, W.; Soyer, R., *op. cit.* u bilj. 47, str. 130.

<sup>72</sup> *Ibid.*

nja 2015. godine nisu prihvatili nijedan prijedlog okrivljenika za provođenjem dokazne radnje (slučajevi kada državni odvjetnik nije prihvatio takav prijedlog okrivljenika). Pitanje je je li takvo postupanje utemeljeno, odnosno je li svaki od tih prijedloga bio neosnovan. Naime prema čl. 9. st. 1. ZKP-a i sud i državno odvjetništvo s jednakom pažnjom trebaju ispitati i utvrditi činjenice koje terete i koje idu u korist okrivljenika, a prema čl. 9. st. 2. ZKP-a državno odvjetništvo treba s jednakom pažnjom prikupljati podatke o krivnji i nedužnosti okrivljenika. Dakle trebalo bi prihvatiti svaki onaj prijedlog okrivljenika za provođenje dokazne radnje iz kojeg proizlazi da bi se provođenjem te radnje utvrdila bilo koja činjenica koja je od koristi za okrivljenika.

## 5. UMJESTO ZAKLJUČKA

Stupanjem na snagu V. novele ZKP-a učinjen je bitan korak prema ostvarenju ustavnog zahtjeva za propisivanjem djelotvornog pravnog sredstva protiv nezakonitog kaznenog progona kroz žalbu protiv rješenja o provođenju istrage i prigovor zbog povrede postupovnih prava obrane. Iako se na normativnoj razini tim rješenjima može uputiti prigovor da ne uvažavaju u cijelosti zahtjeve propisane odlukom Ustavnog suda RH, ipak se može reći da u bitnome pridoneose jačanju zakonitosti postupanja u prethodnom kaznenom postupku.

Provedenim istraživanjem potvrđena je početna hipoteza o sudskoj kontroli kaznenog progona kao djelotvornom instrumentu zaštite građana od nezakonitih kaznenih progona. Ipak, analizom sudske prakse uočeno je da postojeće teorijske spoznaje o normativnim nedostacima sudske kontrole kaznenog progona predstavljaju i praktični problem, što proizlazi iz analiziranih i kritiziranih sudskih odluka. Stoga se u radu problematiziraju postojeća rješenja sudske kontrole kaznenog progona i daju prijedlozi za poboljšanje normativnog uređenja u cilju dosljednog i efikasnog ostvarenja jamstva sudske kontrole kao djelotvornog sredstva protiv nezakonitih kaznenih progona.

Rezultati istraživanja prakse županijskih sudova u Osijeku, Rijeci, Splitu, Varaždinu i Zagrebu pokazuju da je provođenje istrage određeno protiv 4353 odrasle osobe, a žalba izjavljena u 847 predmeta. Iz navedenog proizlazi da je žalba izjavljena u svega 20 % predmeta, dok je sudac istrage prihvatio žalbu i ukinuo rješenje o provođenju istrage u samo 32 slučaja. Okolnost da se žalba ne izjavljuje protiv svakog rješenja o provođenju istrage upućuje na zaključak da državni odvjetnici u većini slučajeva ispravno procjenjuju postojanje zakonskih pretpostavaka za poduzimanje kaznenog progona, čega su očito svjesni okrivljenici i njihovi branitelji, budući da do sudske kontrole kaznenog progona može doći samo na njihovu inicijativu.

Bez obzira na činjenicu da je broj izjavljenih žalba relativno nizak u odnosu na ukupan broj određenih istraga, analiza postojećeg stanja pokazala je da po-

stoje određene nedoumice u praksi u postupku povodom žalbe protiv rješenja o provođenju istrage.

U pogledu roka za odlučivanje o žalbi protiv rješenja u radu se problematizira rok od osam dana kao predugačak. Pogotovo se to odnosi na situaciju kada je okrivljenik lišen slobode i kad mu je određen istražni zatvor te se u tom smislu predlaže skraćivanje roka za odlučivanje suca istrage na 3 dana budući da se u predmetima u kojima je određen istražni zatvor postupa osobito žurno (čl. 122. st. 3. ZKP-a). Osim toga, suspenzivni karakter žalbe dovodi do nepotrebnog zastoja u poduzimanju dokaznih radnja u *de facto* već započetoj istrazi pa se predlaže ukidanje tog svojstva žalbe.

U počecima primjene noveliranog zakona suci su istrage prihvaćali žalbu okrivljenika ili su u povodu žalbe okrivljenika po službenoj dužnosti ne samo ukidali rješenje o provođenju istrage nego su upućivali državnog odvjetnika da donese novu odluku u kojoj će obrazložiti razloge osnovane sumnje. Takvo odlučivanje suca istrage predstavlja nalog državnom odvjetniku da donese novo rješenje o provođenju istrage. Time sudac istrage „zadire“ u ovlast državnog odvjetnika da samostalno odlučuje o progonu počinitelja kaznenih djela i s tim u vezi o pokretanju i vođenju istrage. Slijedom navedenog suci istrage trebali bi se ograničiti samo na odlučivanje o zakonitosti kaznenog progona te se u slučaju da ukinu rješenje o provođenju istrage suspregnuti od davanja upute državnom odvjetniku kako bi trebao postupati.

U praksi se pojavila dilema oko prava državnog odvjetnika na žalbu protiv odluke suca istrage o ukidanju rješenja o provođenju istrage budući da je u nekim predmetima izvanraspravno vijeće odbacivalo žalbu kao nedopuštenu ističući da takvo pravo ima samo ako je sudac istrage ukinuo rješenje na temelju čl. 218. st. 3. t. 3. ZKP-a. Kasnija konsolidirana sudska praksa ipak je zauzela stajalište da državni odvjetnik protiv odluke o ukidanju rješenja o provođenju istrage uvijek ima pravo žalbe jer je to izričito propisano u čl. 218. st. 6. ZKP-a. Vezano uz navedeno u radu se upućuje prigovor postojećem rješenju da samo državni odvjetnik ima pravo žalbe protiv rješenja suca istrage, čime je uvedeno trostupanjsko odlučivanje samo u odnosu na državnog odvjetnika jer okrivljenik prema slovu zakona nema pravo na žalbu protiv rješenja suca istrage. Budući da je prema općoj odredbi uvijek dopuštena žalba kada god nije izričito propisano da je nedopuštena, tada bi u duhu poštivanja načela jednakosti oružja trebalo omogućiti i okrivljeniku pravo na žalbu protiv rješenja suca istrage.

Posebno se u radu upozorava na važnost ispravnog obrazloženja okolnosti iz kojih proizlazi osnovana sumnja da je okrivljenik počinio kazneno djelo. Iskustva prakse pokazuju da državni odvjetnici nedovoljno obrazlažu osnovanu sumnju navodeći u kratkom obrazloženju da osnovana sumnja proizlazi iz dokumentacije u spisu ili da ista proizlazi iz pravomoćnog rješenja o određivanju istražnog zatvora. Iako zakon doista propisuje da rješenje o provođenju

istrage treba sadržavati „kratko“ obrazloženje, to ne znači da i takvo obrazloženje ne mora sadržavati jasne, ali i provjerljive razloge koji opravdavaju donošenje odluke da se protiv određene osobe provede istraga zbog postojanja osnovane sumnje da je počinila kazneno djelo za koje se progoni po službenoj dužnosti. Takva dužnost državnog odvjetnika proizlazi već iz opće odredbe čl. 9. st. 4. ZKP-a da su sud i druga državna tijela dužni jasno izložiti razloge za odluke koje donose, ali i čl. 168. st. 4. ZKP-a, prema kojem pisano rješenje, kao što je rješenje o provođenju istrage, u obrazloženju mora sadržavati utvrđene činjenice i razloge za primjenu zakonskih odredaba.

Propisujući zaštitu postupovnih prava obrane kroz prigovor protiv istraživanja, odnosno provođenja istrage, zakon je osnažio sudsku kontrolu prethodnog postupka, ali dosadašnja praksa pokazuje da se tim važnim pravnim sredstvom okrivljenici ili ne koriste ili ne koriste u dovoljnoj mjeri, a i ondje gdje su se koristili tim pravnim sredstvom sud ga je odbacivao kao nedopušteno jer po svojem sadržaju predstavlja razloge zbog kojih se može podnijeti žalba protiv rješenja državnog odvjetnika, a zbog tih se razloga prema čl. 239.a st. 1. ZKP-a ne može podnijeti prigovor radi zaštite postupovnih prava obrane.

Naposlijetku valja istaknuti da postojeće zakonodavno rješenje daje valjani okvir za djelotvornu sudsku kontrolu kaznenog progona tijekom prethodnog postupka. Druga je stvar hoće li se i u kojoj mjeri predviđenim pravnim sredstvima koristiti okrivljenici i njihovi branitelji te koliko će suci istrage svojim postupanjem doista pridonijeti njezinom oživotvorenju u svakom konkretnom slučaju.

## LITERATURA

1. Bayer, Vladimir, *Zakonik o krivičnom postupku, Uvod – Komentar – Registar*, Zagreb, 1968.
2. Bertel, Christian; Venier, Andreas, *Einführung in die neue Strafprozessordnung*, Springer-Verlag, Wien, 2006.
3. Birklbauer, Alois; Stangl, Wolfgang; Soyer, Richard et. al., *Die Rechtspraxis des Ermittlungsverfahrens nach der Strafprozessreform, Eine rechtstatsächliche Untersuchung*, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien/Graz, 2011.
4. Boyne Shawn, Marie, *The German Prosecution Service: Guardians of the Law?*, Springer Science & Business Media, 2013.
5. Devčić Krešimir, Ovlasti suca istrage nakon V. novele ZKP s naglaskom na posebne dokazne radnje, u: *Novine u kaznenom zakonodavstvu, Zbornik radova*, 2015, str. 1-25.
6. Đurđević Zlata, Osvrt na rezultate rada radne skupine Ministarstva pravosuđa za usklađivanje Zakona o kaznenom postupku s Ustavom Republike Hrvatske, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 20, br. 1, 2013, str. 3-100.
7. Đurđević Zlata, Rekonstrukcija, judicijalizacija, konstitucionalizacija, europeizacija hrvatskog kaznenog postupka V. novelom ZKP/08 prvi dio?, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 20, br. 2, 2013, str. 315-362.



8. Đurđević Zlata, Sudska kontrola državnoodvjetničkog kaznenog progona i istrage: poredbenopravni i ustavni aspekt, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 17, br. 1, 2010, str. 7-24.
9. Đurđević Zlata, Suvremeni razvoj hrvatskoga kaznenog procesnog prava s posebnim osvrtom na Novelu ZKP iz 2011., *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 18, br. 2, 2011, str. 311-357.
10. Ebert; Andreas, *Der Tatverdacht im Strafverfahren unter spezieller Berücksichtigung des Tatnachweises im Strafbefehlsverfahren*, Peter Lang, Frankfurt, 2003.
11. Ivičević Karas, Elizabeta; Kos, Damir, Sudska kontrola optužnice, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 18, br. 2, 2011, str. 449-470.
12. Ivičević Karas, Elizabeta, Načelo jednakosti oružja kao konstitutivni element prava na pravični kazneni postupak iz članka 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 57, br. 4-5, 2007, str. 761-788.
13. Kammann, Nicola, *Der Anfangsverdacht*, Kovac, Dr. Verlag, Hamburg, 2003.
14. Kempf, Eberhard, *Rechtliches Gehör im Ermittlungsverfahren, Strafverteidigung im Rechtsstaat: 25 Jahre Arbeitsgemeinschaft Strafrecht des Deutschen Anwaltvereins*, Nomos, 2009, str. 592-605.
15. Kier, Roland; Soyer Richard, Ein Jahr StPO-Reform: Beschuldigter und Verteidiger, *Österreichisches Anwaltsblatt*, br. 5, 2009, str. 213-218.
16. Kölbel, Ralf, (Vorbeugender) Rechtsschutz gegen Ermittlungsverfahren?, *Juristische Rundschau*, vol. 2006, br. 8, 2006, str. 322-328.
17. Krapac, Davor, *Kazneno procesno pravo, Prva knjiga: Institucije*, Narodne novine, Zagreb, 2014.
18. Lohner, Erwin, *Der Tatverdacht im Ermittlungsverfahren: Begriff, rechtliche Ausgestaltung, praktische Handhabung und Kontrolle der polizeilichen Verdachtsfeststellung*, Peter Lang, Frankfurt, 1994.
19. Ljubanović, Vladimir, *Kazneno procesno pravo – izabrana poglavlja*, Grafika, Osijek, 2002.
20. Ljubanović, Vladimir, Novo hrvatsko pravo državnog odvjetništva, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 8, br. 2, 2001, str. 3-29.
21. Miklau, Roland, Ermittlungserzwingung und Einstellungs erzwingung nach dem österreichischen Strafprozessreformgesetz, u: Schöch, Heinz (ur.) et al., *Rechtsgestalten – dem Reicht dienen, Festschrift für Reinhard Böttcher*, De Gruyter Recht, Berlin, 2007, str. 125-134.
22. Novokmet, Ante, Sudska kontrola kaznenog progona prema Noveli Zakona o kaznenom postupku, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 20, br. 2, 2013, str. 555-612.
23. Novokmet, Ante, *Sudska kontrola optužbe*, Kaznenopravno-kriminalistička biblioteka "Vladimir Bayer", Zagreb, 2015.
24. Novosel, Dragan, Prethodni postupak, radnje državnog odvjetnika - trajanje i rokovi, u: *Novine u kaznenom zakonodavstvu, Zbornik radova*, 2015., str. 171-193.
25. Novosel, Dragan, Kazneni progon prema Noveli Zakona o kaznenom postupku, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 20, br. 2, 2013, str. 471-520.
26. Novosel, Dragan; Pajčić, Matko, Državni odvjetnik kao gospodar novog prethodnog kaznenog postupka, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 16, br. 2, 2009, str. 427-474.
27. Novosel, Dragan, Tijek kaznenog postupka - kazneni progon i istraga, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 15, br. 2, 2008, str. 691-727.
28. Pajčić, Matko, Istraga prema Noveli Zakona o kaznenom postupku, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 20, br. 2, 2013, str. 631-663.
29. Pavišić, Berislav, Novi hrvatski Zakon o kaznenom postupku, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 15, br. 2, 2008, str. 489-602.



30. Pavlović, Šime, *Zakon o kaznenom postupku*, Libertin naklada, Rijeka, 2014.
31. Tomašević, Goran, *Kazneno procesno pravo, OPĆI DIO: Temeljni pojmovi*, Pravni fakultet, Split, 2011.
32. Trechsel, Stefan, *Human Rights in Criminal Proceedings*, Oxford University Press, New York, 2005.
33. Vržina, Ksenija, Zaštita postupovnih prava obrane, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 22. br. 1, 2015, str. 217-243.

---

## Summary

### JUDICIAL REVIEW OF PRELIMINARY PROCEEDINGS: EXAMINATION OF THE CASE LAW OF THE COURTS IN OSIJEK, SPLIT, RIJEKA, VARAŽDIN AND ZAGREB

This paper deals with an assessment of the implementation of the judicial review of criminal prosecution in Osijek, Rijeka, Split, Varaždin and Zagreb county court case law from the entry into force of the fifth amendment of the Criminal Procedure Act/08 until June 2015. The research and analysis of the judicial review of criminal prosecution is considered with regard to appeals against decisions ordering investigation and complaints related to the violation of the procedural rights of the defence. Special attention is given to the concept and meaning of the principle of judicial review and the theoretical justification of the necessity of judicial control in preliminary criminal proceedings by addressing the legality principle of criminal prosecution, the accusatory principle and the constitutional right of every citizen to the judicial review of individual decisions made by governmental agencies and other bodies vested with public authority. Further, the paper indicates substantial differences in conducting investigations prior to and subsequent to the fifth amendment of the Criminal Procedure Act; it also presents and analyses the number of appeals against decisions ordering an investigation and the decisions of courts passed on appeal in the observed period. The central part of the paper represents a commentary on recent jurisprudence regarding appeals against decisions ordering an investigation and complaints related to the violation of the procedural rights of the defence; it points to possible disputes and ambiguities, considers different views of the courts on certain aspects of the judicial review of prosecution, and proposes solutions thereto.